

**À PARAÎTRE AUX ÉDITIONS L'HARMATTAN EN JUIN 2015**

**Pierre V. Tournier**

**NAISSANCE DE LA CONTRAINTE PÉNALE**  
*Sanctionner sans emprisonner*

*Volume 1. Genèse, Volume 2. Archives*

**Chapitre n°14**

**De la loi à la réalité chiffrée**

**Le refus de la transparence ?**

Les statistiques sur le prononcé des peines comme celles portant sur leur exécution en milieu carcéral ou dans la communauté, sont des « statistiques publiques » au sens de la Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 « sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ». Elles sont donc soumises au code de bonne pratique de la statistique européenne<sup>1</sup>, dont on peut rappeler ici les principes 1 et 6.

Principe 1. « L'indépendance professionnelle des autorités statistiques à l'égard aussi bien des autres instances et services politiques, réglementaires ou administratifs, que des opérateurs du secteur privé, assure la crédibilité des statistiques européennes. »

Principe 6. « Les autorités statistiques développent, produisent et diffusent les statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente, **plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité** » [souligné par mes soins].

Si le code de bonne pratique de la statistique européenne était respecté par la Chancellerie, les statistiques sur la contrainte pénale et la libération sous contrainte devraient faire l'objet de publications régulières et annoncées à l'avance de la part des services statistiques ministériels (SSM), avec copie au Cabinet de la Garde des Sceaux un jour auparavant. Nous allons voir que la réalité est tout autre.

On l'a vu *supra*, c'est à l'occasion des auditions organisées, le 13 novembre 2014, par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale sur l'encellulement individuel que Charles Giusti, directeur-adjoint de l'administration pénitentiaire donnait, pour la première fois, un chiffre sur la contrainte pénale depuis son application à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014 : 103 contraintes pénales avaient été prononcées en octobre pour toute la France.

---

<sup>1</sup> EUROSTAT, Système statistique européen, 28 septembre 2011,

## 242 contraintes pénales prononcées les 3 premiers mois

En l'absence de publication officielle, j'arrivais à avoir des chiffres bruts pour les trois premiers mois par un membre du cabinet de la Garde des Sceaux. Par la même source, j'obtenais, en insistant, la répartition des contraintes prononcées par TGI. Voici ce que je publiais alors :

« D'après les données fournies par le Cabinet de la Garde des Sceaux, le nombre de contraintes pénales prononcées au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre de l'année 2014 s'élève à 242. Si le même rythme devait être observé en 2015, cela donnerait donc environ 1 000 contraintes pénales prononcées sur l'année. Il ne s'agit pas ici d'une prévision mais d'une simple extrapolation des premières données. Le chiffre de 2015 sera certainement nettement plus élevé.

Rappelons qu'en 2012 (dernières données disponibles), on a recensé 573 024 condamnations pour un délit dont 290 744 condamnations à l'emprisonnement (120 941 peines fermes ou avec sursis partiel, 169 803 peines avec sursis total, avec ou sans SME)<sup>2</sup>.

Au cours de ces trois premiers mois d'application de la contrainte pénale, 57 % des 164 tribunaux de grande instance<sup>3</sup> n'ont prononcé aucune contrainte, 21% des TGI n'ont prononcé qu'une seule contrainte, 7 % en ont prononcé 2 et 15 % « 3 ou plus ». Le record revient au TGI de Blois (19 contraintes), devant le TGI du Mans (15), Créteil (14), Limoges (14) et Bobigny (11).

A titre de comparaison : créé par la loi du 10 juin 1983, le travail d'intérêt général (TIG) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984, soit un peu plus de six mois après. Environ 4 000 peines de TIG ont été prononcées en 1984 (dont environ 2 500 à titre de peine principale). 10 000 peines TIG ont été prononcées dès la 3<sup>ème</sup> année d'application de la loi. »

Sarah Bosquet, journaliste à *Libération*, faisait de ces chiffres le commentaire suivant sous le titre « Contrainte pénale : les chiffres qui invalident les fantasmes de la droite » : « La contrainte pénale, mesure la plus discutée de la récente loi Taubira, n'a pas révolutionné les pratiques de la justice. Ni commencé à vider les prisons comme le croyaient (ou faisaient mine de la croire) les pourfendeurs de la réforme, à droite ou à l'extrême droite. [...] seules 242 peines de contrainte pénale ont été prononcées par les tribunaux au cours du dernier trimestre 2014. Un chiffre à mettre, par exemple, en rapport avec les prédictions de Brice Hortefeux, qui un mois avant l'entrée en vigueur du texte, en faisait des tonnes sur le laxisme judiciaire et martelait que la contrainte pénale, pierre angulaire de la loi, allait permettre à 30% des condamnés à l'incarcération d'éviter la peine de prison ferme.

Comme nous l'avons déjà rappelé plusieurs fois, cette crainte était doublement infondée. D'abord parce que cette nouvelle sanction en « milieu ouvert » n'a rien d'automatique, venant simplement s'ajouter à la palette des sanctions utilisables par le juge. Ensuite parce qu'elle n'est pas qu'une alternative aux peines de prison ferme. Loin des propos démagos entendus à droite, les spécialistes de la justice pénale s'accordaient pour prévoir, à court terme, un très faible impact de la réforme adoptée l'été dernier. D'après l'étude d'impact du Ministère de la Justice publiée l'année dernière, la contrainte pénale pourrait représenter, en rythme de croisière, 8 000 à 20 000 sanctions sur l'ensemble des 600 000 condamnations annuelles pour des délits. Le premier bilan trimestriel dressé par Pierre Victor Tournier montre qu'on est encore loin de ces chiffres. Ce qui n'est pas une surprise pour le chercheur : « Cela a commencé doucement, mais cela n'a rien de surprenant et rien de catastrophique. Pour prendre un élément de comparaison, il faut regarder les réactions après la création des travaux d'intérêt général (TIG), le 10 juin 1983. Alors que la loi n'entre en vigueur que sept mois après sa promulgation (contre trois mois pour la contrainte pénale), 2 500 condamnations à des TIG (comme peine principale) sont prononcées par les tribunaux. La différence avec la contrainte pénale, c'est que la création des TIG représentait une mesure alors très populaire, votée à l'unanimité.»

---

<sup>2</sup> Voir actualisation des données pour 2013, en annexe.

<sup>3</sup> Le nombre de TGI est de 164 depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014 : 157 en métropole, 7 dans les Outre-mer.

Le 30 janvier 2015, je publiais une note intitulée « Remarques à propos du suivi statistique de l'application de la loi du 15 août 2014 sur l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions ». En voici le contenu :

« Créée par la loi du 15 août 2014, la contrainte pénale est entrée en application à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014. Le suivi statistique de cette sanction est assuré par le secrétariat général du Ministère de la Justice (Sous-direction de la statistique et des études). Ainsi avons-nous pu obtenir - très rapidement - le nombre de contraintes pénales prononcées et leur répartition selon les tribunaux de grande instance. La sous-direction de la statistique dispose aussi des données sur les obligations prononcées dans le cadre des contraintes, la durée prononcée des sanctions, les infractions sanctionnées, *etc.* Nous espérons obtenir - et diffuser - ces données essentielles rapidement. Ce qui nécessite l'accord du cabinet de la Garde de Sceaux.

La nouvelle procédure de libération sous contrainte (art. 39 de la loi) est, elle, entrée en application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (examen, par le JAP, de la situation des personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans, lorsque la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir). Sans oublier la procédure, concernant la libération conditionnelle prévue à l'article 42 de la loi concernant les personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale de plus de cinq ans.

D'après nos informations, le suivi statistique de ces nouvelles procédures et des libérations anticipées qui peuvent en découler a été laissé à la charge de la direction de l'administration pénitentiaire.

Ce suivi nécessite, au minimum, de connaître (chaque mois ? chaque trimestre ?) le nombre de levées d'écrou - hors transfèrements - de personnes ayant le statut de condamné avec les distinctions suivantes (6 catégories absolument nécessaires) :

Fin de peine :

1. FP non précédée d'un aménagement (semi-liberté ou placement à l'extérieur ou PSE) – sortie sèche.
2. FP précédée d'un aménagement (semi-liberté ou placement à l'extérieur ou PSE) octroyé hors procédure de libération sous contrainte
3. FP précédée d'un aménagement (semi-liberté ou placement à l'extérieur ou PSE), l'aménagement ayant été octroyé dans le cadre de la procédure de libération sous contrainte (art. 39 de la loi du 15 août 2014)

Libération conditionnelle :

4. LC procédure traditionnelle (hors articles 39 et 42)
5. LC dans le cadre de la procédure de libération sous contrainte (art. 39)
6. LC dans le cadre de l'article 42.

On pourra alors calculer plusieurs indicateurs : la proportion de sorties sèches [ $1 / (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)$ ], la proportion de libérations conditionnelles parmi les levées d'écrou de condamnés [ $(4 + 5 + 6) / (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)$ ], la proportion de levées d'écrou de condamnés à la suite de l'examen aux 2/3 [ $(3 + 5 + 6) / (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)$ ] et suivre l'évolution de ces indicateurs. Ces données de cadrage sont absolument nécessaires pour mener toute étude ou toute recherche approfondies quantitatives ou qualitatives, sur des corpus ayant un minimum de représentativité.

Depuis quelques années, la statistique trimestrielle de la population sous écrou produite par la DAP ne permet plus de connaître la répartition des levées d'écrou selon le motif juridique, le bureau PMJ5 affirmant, dans ses publications, que « ce n'est techniquement pas possible à l'aide des états statistiques automatiques issus de l'application de gestion de la détention (GIDE) ».

Ainsi nous ne disposons plus de ce que nous avons, chaque trimestre, depuis la fin des années 1960, grâce à une procédure manuelle<sup>4</sup>. Malgré nos demandes, nous ignorons, à ce jour, ce que la DAP a prévu pour résoudre ce problème majeur que nous avons fréquemment souligné en maintes circonstances sans mobiliser l'intérêt de qui que ce soit.

Doit-on ajouter que l'Observatoire de la récidive et de la désistance créé par décret du 1<sup>er</sup> août 2014 qui devrait se préoccuper de tout cela n'a toujours pas été mis en place. »

Aucune réaction à cette note ne viendra de la Chancellerie. En revanche, le Premier Ministre, dans une lettre datée du 11 mars 2015, m'indiquait qu'il avait transmis la note à la Garde des Sceaux « afin qu'elle en prescrive un examen approfondi ». Manuel Valls ajoutait : « Vous serez tenu directement informé de la suite qui lui sera réservée ». Sans surprise, c'est un classement sans suite qui lui sera réservé.

## **425 contraintes pénales prononcées les 5 premiers mois**

Avec les chiffres de janvier 2015 (92 contraintes prononcées) et de février (91 contraintes), j'obtenais par une autre source quelques données sur les caractéristiques des 425 contraintes pénales prononcées sur les 5 premiers mois d'application. Les 3 obligations les plus souvent prononcées, relevant du 132-45, sont : « se soumettre à un suivi médical » (47 %), « exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation professionnelle » (36 %), « réparer les dommages causés par l'infraction » (16 %), les autres étant en-dessous de 10 %. En terme de durée de la contrainte pénale, 46 % sont prononcées pour 2 ans ; 23 % pour 3 ans, 15 % pour 18 mois, 11 % pour 1 an, le solde (6%) pour les autres durées.

La publication de ces chiffres, par mes soins, créa quelque agitation au sein de la Chancellerie et ma « source non autorisée » me fit savoir qu'elle ne pourrait pas continuer à me fournir ce type de données.

Le 25 mars 2015, la Direction de l'administration pénitentiaire organisait une réunion sur la contrainte pénale avec ses « associations partenaires »<sup>5</sup>. D'après le compte rendu d'un des participants qui m'a été transmis, Julien Morel d'Arleux, sous-directeur des personnes placées sous main de justice indiquait que 500 contraintes pénales avaient été prononcées depuis octobre. Ce chiffre intégrait-il une estimation du chiffre de mars ? (500 – 425 = 75 ?). Par ailleurs, Pascal Le Roy, DSPIP chargé de mission sur la contrainte pénale à la DAP, semblant se référer aux contraintes prononcées au cours des 5 premiers mois, indiquait « qu'une à cinq décisions » avaient été prononcées par juridiction (sic), que 92 % des condamnés étaient des hommes, que 24 % d'entre eux avaient moins de 25 ans, la répartition selon la nature de l'infraction sanctionnée étant la suivante : 30 % d'atteintes aux personnes, 30 % de délits routiers et 30 % « d'atteintes au bien et drogues ».

Je notais simplement, que les chiffres par TGI donnés par la DAP n'étaient pas compatibles avec ceux qui m'avaient été fournis par le Cabinet de la Garde des Sceaux pour les 3 premiers mois d'application (de 0 à 19 contraintes par TGI).

Voulant en avoir le cœur net, j'ai continué à chercher, m'enrichissant de quelques données complémentaires. Non la répartition des TGI selon le nombre de contraintes pénales prononcées au cours des 5 premiers mois n'est évidemment pas celle donnée par la DAP.

---

<sup>4</sup> Distribution des levées d'écrou – hors transfèrements - selon la nomenclature suivante : « non-lieu », « mise en liberté », « condamnation avec sursis », « peine couverte par la détention provisoire », « acquittement-relaxe », « fin de peine », « libération conditionnelle », « décès », *etc.*

<sup>5</sup> Etaient présents : Alcoolistes Anonymes, ANVP, Auxilia, Citoyen & Justice, Courrier de Bovet, FARAPEJ, FNARS, GENEPI et UFRAMA.

## Donnée sur les 425 contraintes pénales prononcées les 5 premiers mois d'application

Source : Chancellerie

### 1. Répartition des 164 TGI selon le nombre de contraintes pénales prononcées

Ensemble des TGI.....	100,0 %
0 contrainte prononcée.....	42,7 %
1 à moins de 5 contraintes prononcées .....	37,2 %
5 à moins de 20 contraintes prononcées.....	18,9 %
20 contraintes et plus *.....	1,2 %

\* TGI de Blois : 41, TGI de Bobigny : 21

### 2. Sexe des condamnés

Hommes.....	92,5 %
Femmes .....	7,5 %

### 3. Âge des condamnés <sup>6</sup>

18 à moins de 20 ans.....	6,4 %
20 à moins de 25 ans.....	17,2 %
25 à moins de 30 ans.....	14,1 %
30 à moins de 40 ans.....	27,8 %
40 à moins de 50 ans.....	20,0 %
50 ans et plus.....	14,6 %

### 4. Date des faits sanctionnés

Avant le 15 août 2014.....	53 %
15 août 2014 au 30 septembre 2014.....	11 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 28 février 2015 .....	36 %

### 5. Nature des faits sanctionnés

Atteintes aux personnes (violence de faible gravité, violence entre conjoints.....)	35 %
Circulation routière (CEA, conduite en ayant fait usage de stupéfiants, défaut de papiers.....)	31 %
Atteintes aux biens (vol simple et autres vols).....	20 %
Usage de stupéfiants.....	8 %
Autorité de l'Etat (outrage, armes.....)	6 %

### 6. Durée de la contrainte, fixée au moment du jugement

6 mois à moins d'un an.....	3,9 %
Un an à moins de 2 ans.....	26,6 %
2 ans à moins de 3 ans.....	45,8 %
3 ans à moins de 4 ans.....	22,5 %
4 ans à 5 ans.....	1,2 %

---

<sup>6</sup> Age atteint en 2014.

## **7. Quantum de la peine d'emprisonnement applicable en cas d'échec de la sanction**

Moins de 3 mois.....	11,4 %
3 mois à moins de 6 mois.....	32,1 %
6 mois à moins de 12 mois.....	41,4 %
un an à moins de 2 ans.....	11,4 %
2 ans.....	2,0 %
Non indiquée.....	1,7 %

## **8. Les contraintes définies au moment du jugement**

23 contraintes pénales ont été assorties d'un TIG (5,4 %).  
10 contraintes comportaient une injonction de soin (2,4 %).

- **Conditions de l'article 132-44**

1° Répondre aux convocations du JAP ou du travailleur social désigné (19 %).

2° Recevoir les visites du travailleur social et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations (18 %).

3° Prévenir le travailleur social de ses changements d'emploi (17 %).

4° Prévenir le travailleur social de ses changements de résidence (16 %) ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour (16 %).

5° Obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout changement d'emploi (15 %) ou de résidence, lorsque ce changement est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations (15 %).

6° Informer préalablement le juge de l'application des peines de tout déplacement à l'étranger (15 %)

- **Conditions de l'article 132-45**

1° Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle (36 %).

2° Etablir sa résidence en un lieu déterminé (5,4 %).

3° Se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation (47 %).

4° Justifier qu'il contribue aux charges familiales (0,5 %) ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur (0,5 %)

5° Réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile (16 %).

6° Justifier qu'il acquitte en fonction de ses facultés contributives les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation (1,4 %).

7° S'abstenir de conduire certains véhicules déterminés par les catégories de permis prévues par le code de la route (1,7 %)

7° bis Sous réserve de son accord, s'inscrire et se présenter aux épreuves du permis de conduire, le cas échéant après avoir suivi des leçons de conduite (8,1 %).

8° Ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise (0,5 %) ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs (0,2 %)

9° S'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés (3,6 %).

10° Ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels, et ne pas prendre part à des jeux d'argent et de hasard (0,2 %).

11° Ne pas fréquenter les débits de boissons (3,6 %).

12° Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction (0,5 %)

13° S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime (7,8 %), ou certaines catégories de personnes et notamment des mineurs, à l'exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction (1,2 %)

14° Ne pas détenir ou porter une arme (2,1 %)

15° En cas d'infraction commise à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur, accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière (1,7 %)

16° S'abstenir de diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l'auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l'infraction commise et s'abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ; les dispositions du présent alinéa ne sont applicables qu'en cas de condamnation pour crimes ou délits d'atteintes volontaires à la vie, d'agressions sexuelles ou d'atteintes sexuelles (0%)

17° Remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice (0,2 %)

18° Accomplir un stage de citoyenneté (0,2 %).

19° En cas d'infraction commise soit contre son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit contre ses enfants ou ceux de son conjoint, concubin ou partenaire, résider hors du domicile ou de la résidence du couple et, le cas échéant, s'abstenir de paraître dans ce domicile ou cette résidence ou aux abords immédiats de celui-ci, ainsi que, si nécessaire, faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ; les dispositions du présent 19° sont également applicables lorsque l'infraction est commise par l'ancien conjoint ou concubin de la victime, ou par la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité, le domicile concerné étant alors celui de la victime. Pour l'application du présent 19°, l'avis de la victime est recueilli, dans les meilleurs délais et par tous moyens, sur l'opportunité d'imposer au condamné de résider hors du logement du couple. Sauf circonstances particulières, cette mesure est prise lorsque sont en cause des faits de violences susceptibles d'être renouvelés et que la victime la sollicite. La juridiction peut préciser les modalités de prise en charge des frais afférents à ce logement (0,2 %)

20° Accomplir à ses frais un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes (0,0 %)

21° Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger (1,4 %)

On le voit, la sous-direction de la statistique qui dépend du Secrétariat général du Ministère de la Justice a prouvé sa capacité à produire des données essentielles sur les contraintes pénales prononcées, dans un délai très court, malgré les difficultés de l'exercice, quand il s'agit d'une sanction nouvelle. Aussi est-il d'autant plus regrettable que la Garde des Sceaux n'ait pas le souci de diffuser sans attendre les fruits de ce travail, au plus grand nombre.

Resterait à assurer un suivi statistique des contraintes pénales prononcées tout au long du processus - complexe - de leur application jusqu'à la fin de l'exécution de la peine. Il serait, par ailleurs très important que ce suivi statistique<sup>7</sup> soit poursuivi au-delà de la fin de peine à travers l'analyse, une ou deux années après au moins, des casiers judiciaires, ces approches quantitatives étant, bien entendu, le support de recherches qualitatives portant sur le rôle des différents acteurs et leurs pratiques.

A noter que, je n'ai pas eu accès, à ce jour, aux données sur les contraintes pénales prononcées en mars 2015.

---

<sup>7</sup> On parle bien de suivi statistique sur la base de données qui sont rendues anonymes.